

MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA TIERRA EN COLOMBIA: EL IMPACTO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL EN LA DEFINICIÓN DEL DERECHO A LA TIERRA (2010-2018)¹⁸².

Derzu Pérez Figueroa¹⁸³

Universidad de Antioquia, Colombia.

Resumen

La definición de los derechos de propiedad de la tierra ha sido uno de los puntos centrales del conflicto social y armado por el que ha transitado la historia de Colombia. En el periodo reciente el debate en torno a la política de acceso a este recurso ha ocupado buena parte de la agenda nacional, muestra de ello, el punto denominado “Reforma Rural Integral” fue el primer punto abordado en la negociación de paz entre el Gobierno Nacional y Las FARC-EP. Paralelo al proceso de negociación de paz, el rediseño de las instituciones sectoriales y la actualización de una política de tierras fue una de las apuestas centrales a nivel sectorial, que, las dos administraciones del ex-presidente Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018) desarrollaron.

Las normas jurídicas en la materia, promulgadas en dichos periodos, fueron objeto de una serie de juicios de constitucionalidad. En dichos juicios, la Corte Constitucional colombiana estableció una serie de criterios jurídicos de especial relevancia para fijar la naturaleza jurídica del derecho a la tierra en el sistema normativo colombiano. En dicho proceso, la Corte introdujo una valiosa perspectiva como criterio de control constitucional de la normativa de acceso a la tierra, este es: el derecho a la tierra de la población campesina como un derecho constitucional de naturaleza fundamental. La presente ponencia busca establecer el impacto del control constitucional ejercido por la Corte Constitucional colombiana en la naturaleza jurídica del derecho a la tierra.

Palabras clave: Reforma agraria, tenencia de la tierra, derecho constitucional, jurisprudencia constitucional, precedente constitucional.

¹⁸² El presente texto corresponde a un avance de investigación del proyecto “*El procedimiento administrativo agrario (paa) de adjudicación de baldíos para el acceso a la tierra. Un análisis y propuesta de apropiación del paa desde un enfoque de derechos*” inscrito en el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

¹⁸³ Abogado de la Universidad de Antioquia, Especialista en Gestión Pública Municipal de la Universidad EAFIT y Magister en Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Se desempeña como docente de cátedra e investigador en la Facultad de Derecho y Ciencias Política de la Universidad de Antioquia.

1. Introducción.

1.1. El problema de la tierra en Colombia.

El problema de la tierra en Colombia es un problema que ha trascendido toda la historia del país desde su conformación. Las enormes tensiones frente al uso de este recurso durante el siglo XIX desembocaron en conflictos localizados entre las elites que luchaban por el dominio de la estructura estatal, pues de su control, dependía la asignación de grandes extensiones del territorio nacional en el marco de escenarios de colonización, explotaciones agrícolas e incluso pagos de compromisos fiscales del Estado por medio de este abundante recurso (Botero, 1994).

Otra de los diagnósticos sobre la problemática viene provista por los diversos modelos de desarrollo que el país ha contemplado durante la segunda mitad del siglo XX. En estos, el problema de la concentración, improductividad y las tensiones sociales asociados a dicho escenario ponen de presente las necesidades de la intervención del Estado como una apuesta para el desarrollo; en el caso de Colombia el sector rural cimentó las bases para el desarrollo de un modelo de desarrollo por sustitución de importaciones a partir del aporte de capital para el lento proceso de industrialización de una economía esencialmente rural y extractiva a inicios del pasado siglo. Pero, una estructura completamente dispar en materia de tenencia de la tierra generó altas presiones sociales que fueron atendidas de manera ineficaz por parte del Estado y que desembocarían en un conflicto social armado con aun vigencia en el territorio colombiano.

En la actualidad el problema de altos índices de concentración, así como la fragilidad e indeterminación en cuanto a los derechos de propiedad sobre la tierra configuran el escenario de una honda crisis de la ruralidad (Retrepo & Bernal, 2014; Reyes, 2016). Dicha crisis se ha visto agravada en el curso del inicio del

presente siglo por la exacerbación del conflicto armado interno¹⁸⁴, así como una estrategia para despojar de la tierra a pobladores rurales.

Los impactos que este ha tenido sobre la propiedad rural, volviendo a Colombia uno de los países líderes en desplazamiento interno como consecuencia del conflicto ha sido determinante para la composición del complejo mosaico del problema de la ruralidad en Colombia. La magnitud del despojo ha sido tan amplia que ha forzado al Estado a desarrollar formalmente políticas para reestablecer los derechos de propiedad, en sus diversas formas, a los pobladores rurales desplazados y despojados¹⁸⁵.

1.2. La actuación del Estado para la superación del problema.

Las diversas formas que el Estado ha empleado para atender este problema han contemplado diversas formas de concebir el problema. En este sentido recordar las palabras de Alvarenga (1977) según el cual, las concepciones de los contenidos de la política de reforma derivan de las formas de concebir el problema agrario y las voluntades para resolverlo, estas concepciones deben ser fundamentales para la caracterización y evaluación de las políticas agrarias en Colombia.

Según esta advertencia es posible valorar cada una de las políticas históricas en que el Estado ha pretendido dar cuenta de los diversos problemas de la ruralidad.

¹⁸⁴ Al respecto de la relación entre el problema de la tierra y la génesis del conflicto armado en Colombia es pertinente consultar a Fajardo, D. (2015). *Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana*. En: *Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Disponible en:

http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V_ctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf (Consultado el 25-09-19).

¹⁸⁵ El tratamiento al fenómeno del desplazamiento forzado en el conflicto armado colombiano y la política que pretende responder a la problemática de abandono y despojo de tierras excede la finalidad del presente escrito. Si bien se pueden consultar dos obras relevantes con relación a la formulación de la acción jurisdiccional de restitución de tierras como mecanismo de justicia transicional consiguando en la Ley 1448 de 2011 y, un pertinente balance a 8 años de su entrada en vigencia. Nos referimos a: Quinche, M. Et al. (2015). *El amparo de tierras: La acción, el proceso y el juez de restitución*. Colombia, Bogotá. D.C.: Ed. Universidad del Rosario. Y: Sanín, F. Et al. (2019). *La tierra prometida. Balance de la política de restitución de tierras*. Colombia, Bogotá. D.C.: Ed. Universidad del Rosario.

Según Machado (20013) las políticas agrarias en Colombia pueden ser explicadas de manera analítica según tres caracterizaciones: las políticas sobre la tenencia de la tierra, las de desarrollo rural y las de reforma agraria.

La enunciación de este tríptico pasa por la intensidad de los cambios que la intervención estatal postula, siendo política de tenencia una intervención para forzar niveles de claridad sobre los derechos de propiedad y factores concomitantes como el uso de aguas para el desarrollo de actividades agropecuarias.

En tanto por políticas de desarrollo se entiende a las intervenciones del Estado para elevar el nivel de eficacia de las explotaciones, siendo parte de estas, desarrollos de infraestructura y, la puesta a disposición de factores de capital como: préstamos, servicios técnicos y políticas de asegurabilidad para descender los niveles de riesgo que el empresario agropecuario asume en su actividad.

Por último, una política de reforma es la más intensa de las intervenciones, pues sus objetivos integran las dos formas de política anterior, pero, con un fin más ambicioso, esto es, la transformación radical de las estructuras sociales y políticas que se anclan en una estructura agraria donde la tenencia de la tierra condiciona el lugar en la sociedad y en la política de los habitantes rurales. Siendo una respuesta a la franca inferioridad que campesinos sin tierra o con una cantidad insuficiente profesan debido a esa condición. Una política de reforma propugna por la integración no solo al mercado agrario sino a plenos derechos de ciudadanía a la población rural, activándolo como un sujeto de derechos, no solo en el mercado, sino en la vida política y social.

A partir de su caracterización es posible pregonar que más de 80 años de intervenciones del Estado en el sector rural han estado limitados a un péndulo de políticas de tenencia y de desarrollo rural fragmentadas, una especie de política que en el auge de las políticas de reforma agraria de los 60 García (1967, 1982) calificaba como reformas convencionales con resultados marginales. A la vez, Machado (2009) las caracterizó como reformas de primera generación que sólo buscaban la clarificación de los derechos de propiedad sobre la tenencia y, que incluso en este aspecto ha fallado notablemente.

Es por ello que, Villaveces y Sánchez (2014) sentencian que la evaluación de la política de reforma, si se puede catalogar la actuación del Estado en ese sentido, ha sido notoriamente ineficaz para establecer derechos de propiedades claros sobre la tierra e impactar la estructura latifundista de la tenencia de la tierra, al mismo tiempo, esta ineficacia parece satisfacer intereses de una élite que ha cap-

turado la agenda institucional y la ha utilizada para orientar o deformar los propósitos de dicha política manteniendo la estructura latifundista y el poder político y social que esta comporta. En definitiva, se podría sentenciar que la ineficacia económica de la estructura agraria soporta una eficacia política y social acorde con los intereses de un sector de la élite.

1.3. La apuesta del presente escrito, estructura y memoria metodológica.

El presente escrito parte del anterior problema con el fin de aplicar un enfoque jurídico al estudio de las políticas agrarias en Colombia, poniendo de presente el enorme impacto, que en la definición de los derechos constitucionales a la tierra ha tenido la labor de la Corte Constitucional en los juicios de constitucionalidad de las normas que desarrollan dichas políticas.

En un primer aparte desarrollaremos una breve explicación del lugar que ocupa el control constitucional en el sistema de fuentes de derecho en Colombia. A renglón seguido buscamos describir el marco constitucional desarrollado por el constituyente en que el derecho a la tierra se sustenta. Posteriormente, estableceremos un análisis de los principales casos de control constitucional en el periodo 2010-2018 que, han establecido el precedente obligatorio en materia de control constitucional sobre la materia, definiendo jurídicamente el sentido normativo de las disposiciones constitucionales que soportan el significado de un derecho a la tierra en Colombia.

Por último, y a manera de balance de este periodo, presentaremos como el sentido del derecho a la tierra en Colombia opera como parámetro de control constitucional al proceso de normativización de las políticas de acceso a la tierra en la actualidad. Siendo necesario formular una prospectiva en torno al papel que la reciente declaración sobre derechos del campesinado, realizada por la Asamblea de las Naciones Unidas; así como el impacto que la firma del Acuerdo Final y su implementación, puede tener en el desarrollo del control constitucional de políticas agrarias en Colombia en el futuro.

2. Marco Teórico.

2.1. La noción del precedente constitucional como fuente formal de derecho en el sistema constitucional.

Uno de los resultados de la promulgación de la nueva Carta Política de 1991 en Colombia fue la creación de una jurisdicción constitucional presidida por la

Corte Constitucional, esta ejercería el control constitucional abstracto en concurso con el máximo órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa y revisaría los fallos de tutela-control constitucional concreto-que emitiría cualquier juez de la República, en lo que se llamaría un sistema de control difuso en materia de derechos fundamentales¹⁸⁶.

En el marco del desarrollo de las competencias de control constitucional ejercida por la Corte Constitucional uno de los principales cuestionamientos sería el estatus de las sentencias de los órganos jurisdiccionales de cierre en el sistema de fuentes normativas. El sistema de fuentes colombiano clásicamente fue caracterizado por un sistema cercano a la cultura del derecho legislado continental, en ese marco, la jurisprudencia tenía un carácter de fuente auxiliar de derecho, estando sujeto a estrictas reglas de carácter legal para su uso en las decisiones judiciales (López, 2001).

El precedente constitucional como fuente formal de derecho en el sistema normativo colombiano observa un proceso de definición paulatino dentro de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, institución que se encarga de precisar dicha noción en los primeros 10 años de su existencia, no sin incurrir en contradicciones con sus pronunciamientos iniciales, pero llegando a una noción que puede presentarse en la siguiente definición:

El precedente constitucional es un caso especial de jurisprudencia. Es un precedente constitucional toda ratio decidendi que haya servido a la Corte Constitucional para fundamentar una decisión suya ... El precedente constitucional es entonces una parte de toda sentencia de la Corte Constitucional, en donde se concreta el alcance de una disposición constitucional, es decir, en donde se explicita qué es aquello que la Constitución prohíbe, permite, ordena o habilita para tipo concreto de supuesto de hecho, a partir de una de sus indeterminadas o lapidarias cláusulas. (Bernal, 2005, p 151).

Esta noción es relevante para el propósito de nuestro escrito, pues, a pesar de su generalidad, pueden referirse ciertas consecuencias de la premisa que sostiene la asunción del precedente constitucional como fuente formal de derecho, estas

¹⁸⁶ Sobre el control abstracto y concreto de constitucionalidad vale la pena referir la obra del tratadista Manuel Quinche Ramírez quien en diversos textos presenta de manera amplia y cuidadosa las instituciones fundantes del control de constitucionalidad en Colombia. Al respecto ver: Quinche, M. (2013). *El control de constitucionalidad*. Colombia, Bogotá D.C.: Ed. Universidad del Rosario, (2015). *La acción de inconstitucionalidad*. Colombia, Bogotá D.C.: Ed. Universidad del Rosario y (2017). *La acción de tutela. El amparo en Colombia*. Colombia, Bogotá D.C.: Ed. Temis.

pueden enunciarse sencillamente como la posibilidad de controlar la constitucionalidad de una ley acorde a la norma adscrita contenida en el precedente constitucional, de esta manera, se puede declarar la inconstitucionalidad de una ley por violación a un precedente; por otro lado, la vinculatoriedad del precedente desborda su función judicial y cubre la actuación de todos los poderes públicos; por último, si bien se garantiza la independencia del juez, su sujeción al precedente constitucional se considera como la norma general, por ende su alejamiento debe ser fundado en argumentos plausibles, esta carga argumentativa debe ser asumida por el juez o tribunal bajo las formas que ha estipulado la Corte Constitucional (Bernal, 2005, pp. 147-191).

A partir de la definición y alcances del precedente constitucional podemos presentar la relevancia que tiene el ejercicio del control constitucional en el sistema de fuentes colombiano. En términos prácticos, la Corte Constitucional define el sentido de las disposiciones constitucionales por vía de su interpretación y, dado que, dicho sentido se entiende como vinculante, expresamos la necesidad de revisar sus pronunciamientos en sede del control de la normatividad agraria para determinar cómo el sentido de las disposiciones constitucionales que sirven como parámetro de constitucionalidad de estas han mutado en el desarrollo del control de constitucionalidad en el periodo de 2010-2018.

Para ello, nos ocuparemos de establecer cuáles son las disposiciones constitucionales propiamente agrarias en el siguiente apartado antes de revisar los pronunciamientos de la Corte Constitucional del periodo analizado.

2.2. Las disposiciones constitucionales agrarias como fundamento del control constitucional de las normas de políticas de acceso a la tierra en Colombia.

La ruptura constitucional acaecida en 1991 en Colombia generó una nueva Constitución, Carta Política que impactó de manera radical el sistema normativo colombiano mediante la integración a la norma superior de un numeroso decálogo de derechos constitucionales considerados fundamentales, así como un mecanismo judicial expedito para su garantía: la acción de tutela, esta complementó la veterana acción pública de constitucionalidad vigente en el sistema colombiano desde 1910, figura que antecede la acción de amparo de la Constitución mexicana de 1917 y el nacimiento de un órgano de control constitucional en

Austria y Alemania en 1919. Este proceso de modernización del sistema normativo respondió a la necesidad política de la sociedad colombiana de un proceso de apertura democrática y garantía real de derechos.

En el marco de la discusión del órgano constituyente, la grave situación del mundo rural colombiano fue tomada en cuenta, dándose la propuesta de constitucionalizar la reforma agraria bajo la propuesta de una serie de derechos agrarios formulado por un grupo de constituyentes. La propuesta consideraba elementos de política que incluía desde el criterio para atender al problema de la titularidad de la tierra, así como el de la dotación de los medios para su explotación, concebidos hoy en clave de bienes públicos rurales (Chalita et al. 1991).

La orientación del proyecto buscaba dar rango normativo constitucional a las medidas del Estado para “*el desenvolvimiento pleno de los factores productivos y la dignificación del trabajo campesino*” (Ibid). Esta intencionalidad tenía un carácter claro: la reforma agraria integral.

Las normas que verían la luz no necesariamente reflejarían en sus disposiciones, incluso en su ubicación dentro del texto constitucional en el Capítulo 2 “*De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales*”, la idea de una reforma agraria consagrada constitucionalmente y de desarrollo inmediato.

Veamos hasta qué punto las intenciones del proyecto pueden encontrarse en los artículos 64, 65 y 66 del texto constitucional, artículos que en su sentido literal no advierten ninguna transformación desde que fueran promulgados:

ARTICULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

ARTICULO 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

ARTICULO 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales (C.P. 1991).

La apuesta de los constituyentes que presentaron el proyecto de *Derechos Agrarios* por constitucionalizar una reforma agraria integral que incorporara instituciones y obligaciones concretas, perfectamente se puede considerar vencido por el literal de las normas que resultasen de dicho proyecto aprobadas, su noción y su sentido primigenio no podía ser entendido más allá de coordenadas para la acción del Estado, esto es en clave normativa: fines para el Legislador (Pérez, 2017).

3. Casos de control constitucional de normas agrarias en el periodo 2010-2018.

3.1. Antecedentes.

El control de constitucionalidad de las normas que desarrollaban políticas agrarias en el periodo posterior a la vigencia de la Carta de 1991 es numeroso, no sólo la actualización de la normativa a un nuevo enfoque de la política pública en materia de reforma agraria (Machado, 2009a, Villaveces 2008)¹⁸⁷, sino del impacto que la definición de un modelo de Estado, en la cual, la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos constituía un eje axial de la Constitución y de

¹⁸⁷ Al respecto del cambio del modelo operativo de la reforma agrario, la activación del denominado Mercado de Tierras Asistido por el Estado fue el enfoque por el cual se modificó la orientación del modelo de reforma agraria convencional que operaba desde su entrada en vigencia en la década de los sesenta.

contera en el desarrollo del control constitucional, impactaría de manera determinante en el desarrollo de un control judicial de la norma agraria¹⁸⁸ y los derechos de la población rural¹⁸⁹ en el sistema normativo creado a partir de la promulgación de la Carta de 1991.

Si bien no podemos dar cuenta en el presente texto de estas providencias, por su número y la variedad de temáticas que las normas accionadas contienen, nos atrevemos a brindar una síntesis del marco argumentativo que la Corte Constitucional dio para afincar sus decisiones en la materia como un antecedente al desarrollo del control de constitucionalidad en el periodo que pretende analizar el presente escrito (2010-2018).

3.2. El derecho al acceso progresivo a la tierra como derecho social programático.

Las providencias que se han referido como nota al pie, son providencias que postulan una noción de las disposiciones constitucionales agrarias acordes con un enfoque de los derechos sociales que los consideran como fines del Estado y que habilita un gran poder de configuración al Legislativo.

Esta consideración supone establecer, así sea de manera rápida y general, las definiciones que sobre estos conceptos refiere un sector de la doctrina jurídica en materia de derechos fundamentales. Sobre estos derechos Alexy perceptua que pueden ser entendidos como un derecho:

¹⁸⁸ Al respecto y siendo solamente una lista de las principales Sentencias de Constitucionalidad en dicho periodo referimos las siguientes providencias: C 060 de 1993 M.P. Fabio Morón Díaz, C 021 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C 223 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández, C 595 de 1995 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C 097 de 1996 M. P. Carlos Gaviria Díaz, C 536 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell, y C 006 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas.

¹⁸⁹ Con relación a las Sentencias de Tutela que amparan el derecho de acceso a la tierra de la población rural, resaltan casos emblemáticos como el de la Hacienda las Pavas: T 267 de 2011 M.P. Mauricio Gonzales Cuervo, el caso del predio La Porcelana en la Sentencia T 076 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, el caso de la Hacienda “El Porvenir” resuelto mediante la Sentencia SU 426 de 2016 M.P. María Victoria Calle, son algunos de los casos emblemáticos revisados por la Corte Constitucional en la materia. A estos, deben adicionarse decisiones que impactan directamente en el desarrollo de la política de acceso a la tierra, ya que establecen órdenes directas al ejecutivo en materia del inventario de baldíos en la Sentencia T 488 de 2014 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En el caso de la población desplazada la Sentencia T 025 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda impacta de manera trascendental la política de atención del Estado hacia esta.

... a una acción positiva, es decir, a una acción del Estado ... La escala de las acciones positivas del Estado que pueden ser objeto de un derecho prestacional se extiende desde la protección del ciudadano frente a otros ciudadanos ... pasa por la creación de normas de organización y procedimiento, y llega hasta prestaciones en dinero o en bienes ... Por lo general, con la expresión <<derecho prestacional>> se vincula la concepción de un derecho a algo que el titular del derecho, en caso de que dispusiera de medios financieros suficientes y encontrase en el mercado una oferta suficiente, podría obtener también de personas privadas (2008, p 391).

Esta noción abre la puerta para estudiar la vinculatoriedad de la existencia de un derecho prestacional como derecho constitucional en relación con la obligación de garantizar el acceso a la tierra para los pobladores rurales. Tal problema fue atendido por la Corte Constitucional de manera temprana en la Sentencia C 021 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell, fijando, a nuestro parecer, el sentido de normas programáticas con relación a las disposiciones constitucionales agrarias aseverando que;

... los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política tienen el carácter de ordenamientos programáticos, que constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente dar prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo. Concretamente, la Constitución le otorga al manejo del crédito rural un tratamiento privilegiado, que tiene en cuenta las variables que pueden afectar su inversión y oportuna recuperación ...

El desarrollo de los derechos incorporados en las referidas normas exige la intervención del legislador, quien se encarga, a través de la ley, de definir los contornos de los programas o de las políticas con las cuales se alcanza la voluntad del Constituyente.¹⁹⁰

Esta consideración explícita en la Sentencia aludida supone ser precisada en el ámbito de la doctrina constitucional. Para Bernal (2005), quien nos provee de una variada caracterización de las distintas consideraciones que la teoría sobre los derechos sociales provee frente al problema de la vinculatoriedad de dichas disposiciones, alude que la teoría de los derechos sociales como fines programáticos del Estado responde negando cualquier consecuencia de aplicación inmediata de estos derechos, puesto que, este enfoque propone que estas normas solo funcionan como fuente de orientación política al legislador, orientación que este puede desarrollar por diversos medios ya que “*la concepción programática también se*

¹⁹⁰ Fundamento jurídico 4.

funda en el argumento de la indeterminación (p. 304)”, estos medios están a plena discrecionalidad del legislador y de la administración para ser decididos y ejecutados.

No es extraño que tal consideración fuera atribuida al sentido normativo de los artículos constitucionales de los que ya se ha hecho mención, pues la jurisprudencia constitucional inicial de la Corte, si bien partía de un concepto amplio de derechos fundamentales en los inicios de sus labores, no consideraría los derechos sociales, dentro del cual se inscribe el derecho a la tierra, como derechos sociales fundamentales hasta bien entrado el siglo XXI, es precisamente de este proceso del que nos ocuparemos en los casos que referiremos a continuación.

3.3. La Sentencia C 175 de 2009: antecedente directo de la transformación de los criterios de control.

Un caso relevante antes del periodo de análisis lo constituye el control constitucional del Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007) mediante la Sentencia C 175 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas, en esta sentencia, la Corte aplicó normativas de derecho internacional de los derechos humanos relativas al derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas, siendo declarada inconstitucional dicha ley, dada la omisión de los estándares constitucionales establecidos para desarrollar el proceso de consulta previa durante el proceso legislativo que le dio origen.

En este sentido es necesario recalcar que el sistema normativo de la constitución desarrolló una forma de incorporación normativa de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, disposiciones que la Corte ha definido como una cláusula de apertura al ordenamiento internacional mediante la figura de bloque de constitucionalidad (Uprimny, 2001).

Dicho caso, supone que la normativa legal agraria empieza a ser controlada mediante la contrastación de esta con el cuerpo de derechos fundamentales de la Constitución, abriendo la puerta a decisiones de mayor trascendencia que fijarían el contenido de los derechos agrarios en sede de los derechos fundamentales de la población rural, casos que presentaremos a continuación.

3.4. Casos de control constitucional de normas de acceso a tierras durante el periodo 2010-2018.

Los fallos de la Corte que referiremos han sido formulados en el marco de los cambios a la normativa de la política de acceso introducidos durante la administración Santos (2010-2018)¹⁹¹. Dicha normatividad es parte de un proceso de diagnóstico y reingeniería del sector que, entre sus muchas consideraciones, suponía la eventual necesidad de diseñar las bases de la actuación del Estado en la ruralidad para afrontar un eventual posconflicto luego del Acuerdo de Paz entre el Estado Colombiano y la guerrilla de las FARC-EP.¹⁹²

Los pronunciamientos de la Corte que han empezado a establecer un marco de referencia a nivel constitucional para la promulgación de normas jurídicas con respecto a la política de acceso a la tierra empezaron en el año 2012. El primero de ellos, la Sentencia C 644 de 2012 M.P. Adriana María Guillén, decidió la inexequibilidad de los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2010 (*Plan Nacional de Desarrollo*) por la vulneración del mandato de progresividad en el marco del reconocimiento de la naturaleza de derechos sociales de las disposiciones constitucionales del artículo 64.

Este pronunciamiento conlleva una argumentación que empieza a considerar la modificación de los contenidos de las disposiciones constitucionales agrarias, actualizando el marco interpretativo de estos a partir del bloque de constitucionalidad en materia de derechos sociales, otro de los argumentos importantes de esta providencia consiste en la caracterización del campo como un bien jurídico de

¹⁹¹ Un estudio al respecto con mayor profundidad puede ser consultado en: Pérez, D. (2017). La noción de Campesino como sujeto de especial de Derechos: Una lectura a un sendero jurisprudencial accidentado en los Fallos de la Corte Constitucional Colombiana. De la Sentencia C 644 de 2012 a la Sentencia C 077 de 2017. En: Derecho Agrario Constitucional en Constituciones Nacionales, Estatales y Derechos Humanos. Memorias del X Congreso de Derecho Agrarios. Santiago del Estero: Lucrecia.

¹⁹² Al respecto de las bases del diagnóstico institucional sobre el sector rural es pertinente la consulta de los textos de la Misión para la Transformación del campo colombiano. Disponibles en:

<https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Informes-misi%C3%B3n.aspx> (Consultado el 25-09-19)

especial protección constitucional¹⁹³ y los pobladores rurales como sujetos de especial protección constitucional¹⁹⁴.

Estas declaraciones de la Corte suponen el abandono del sentido normativo de las disposiciones agrarias constitucionales únicamente como fines programáticos y, el inicio del desarrollo de la caracterización de dichas disposiciones como el fundamento normativo de una interpretación que concibe la existencia de derechos fundamentales de la población rural en torno al derecho de acceso a la propiedad de la tierra.

El marco de interpretación constitucional que empezó el reconocimiento de los derechos de los pobladores rurales en clave del acceso a la tierra continuaron con la Sentencia C 623 de 2015 M.P. Alberto Rojas Rios, en la cual se declaran la inexequibilidad de varias expresiones de los artículos 50 y 53 de la Ley 160, dichas normas determinaban los efectos suspensivos de la acción jurisdiccional de revisión de las resoluciones proferidas en el marco de los procedimientos administrativos agrarios que desarrollan la política de acceso a la tierra. Esta Sentencia, tiene una importancia fundamental en la construcción de los cánones constitucionales de tal política, pues, fundamenta su decisión en el reconocimiento de un derecho fundamental de la población campesina al territorio, dentro del cual, se postula como núcleo de tal derecho el acceso progresivo a la propiedad de la tierra con fundamento normativo en el artículo 64 superior.

¹⁹³ El fundamento jurídico 4.2. define la noción del campo en los siguientes términos: “La jurisprudencia constitucional, ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas. Así, la denominación dada a la expresión “Campo” se entiende para efectos de este estudio como realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados”.

¹⁹⁴ El fundamento jurídico 4.2.3. establece con relación a la condición de la población rural en el ordenamiento constitucional lo siguiente: “el orden constitucional establecido con relación al campo destaca al campesino como sujeto de especial protección constitucional, como personas vulnerables por sus condiciones sociales y económicas. En no pocos aspectos en todo caso, su tratamiento jurídico constitucional y legal es diverso y no sobre todo ello habrá de pronunciarse la Corte en esta ocasión. Con todo, esta precisión debe servir para entender el valor que los trabajadores de la tierra poseen en el Estado colombiano y para su discurso constitucional”.

Dada la importancia de este reconocimiento, pues como ya se advertía desde la Sentencia C 175 de 2009, el papel de los derechos fundamentales vendría a ocupar un papel determinante en el ejercicio del control de constitucionalidad sobre normas agrarias, llegando a estipularse un derecho social fundamental con relación al acceso a la tierra de la población rural, este pronunciamiento se desarrolla en la siguiente cita jurisprudencial:

Con respecto a la naturaleza iusfundamental del derecho al territorio de la población campesina, existen varios argumentos que fundamentan tal reconocimiento. Entre estos se encuentran los siguientes:

- a. El reconocimiento en el artículo 64 de la Constitución de la obligación del Estado de promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, integra el capítulo 2 sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, derechos constitucionales que esta Corporación ya ha señalado que tienen naturaleza fundamental
- b. El derecho reconocido en el artículo 64 Constitucional se ha tornado subjetivo en la medida que su contenido ha sido delimitado por el texto constitucional, en leyes como la 160 de 1994 y la jurisprudencia constitucional, y se encuentra dirigido a la realización de la dignidad humana¹⁹⁵.

Tal razonamiento entraría a impactar los desarrollos jurisprudenciales posteriores, pues al decidir sobre la constitucionalidad de un número plural de disposiciones de la Ley 1776 de 2017 (Ley Zidres), esta declaración fue tomada en cuenta en Sentencia C 077 de 2017 M.P. Luis Ernesto Vargas, para construir el denominado *corpus iuris del campesinado*, cuerpo de derechos de raigambre constitucional que ocupa un papel orientador y limitador de la discrecionalidad legislativa en materia de promulgación de las normas que implementan jurídicamente las políticas de acceso a tierras.

Con posterioridad a tales pronunciamientos, el análisis de la constitucionalidad del Decreto Ley 902 de 2017 en la Sentencia C 073 de 2018 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, bajo los parámetros de control automático de constitucionalidad que estableció para las normas, tanto producto del procedimiento legislativo especial para la paz dispuesto en el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 como para los decretos leyes promulgados con fundamento en las facultades otorgadas

¹⁹⁵ Fundamento jurídico 7.5.

al Ejecutivo para la implementación del Acuerdo¹⁹⁶, este fue el último de los pronunciamientos que se ubica en sede de control abstracto de constitucionalidad en el periodo referido.

Esta síntesis pone de presente la necesidad de contemplar en el escenario de la implementación normativa de nuevas orientaciones de políticas de acceso a tierras, los derechos de los campesinos como un fin y un límite en el diseño y ejecución de éstas. Sobre estos elementos como parámetros de control dedicaremos el aparte siguiente.

4. Balances del control constitucional durante el periodo 2010-2018.

Una de las aristas del balance del control de constitucionalidad en torno a las normas de acceso a la tierra que supone la revisión de los casos anteriores presenta la incorporación del concepto de derechos sociales y, de los estándares de aplicación acorde con la doctrina constitucional del bloque de constitucionalidad en tanto estas normas como desarrollo de derechos fundamentales. Estos estándares suponen que existen obligaciones jurídicas para los Estados que consisten en: (a) la adecuación de un marco legal, (b) el relevamiento de información, vigilancia y formulación de un plan, (c) provisión de recursos efectivos, (d) la obligación de garantizar niveles esenciales de prestación de los derechos y (e) la obligación de progresividad y prohibición de regresividad en su desarrollo (Abramovich & Courtis, 2002, pp. 79-116).

La segunda de las aristas que el presente análisis ha planteado, es el reconocimiento por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C 623 de 2015 de un derecho fundamental autónomo, esto, a partir de la interpretación del sentido normativo de las disposiciones constitucionales agrarias, en específico el art. 64 de la Carta Política de 1991. Esto supone un enorme avance en el proceso de reconocimientos de los derechos de la población rural en torno a la obligación del Estado de garantizar el acceso progresivo a la tierra.

¹⁹⁶ Estos parámetros constituyen las particularidades del control de actos de implementación del Acuerdo de Paz. Estos suponían una especie de control más gravoso que los establecidos para la materia agraria, pues su definición responde al carácter excepcional de la habilitación del Ejecutivo para proferir Decretos leyes en relación funcional con los cometidos del Acuerdo, para una mayor precisión de estos parámetros se pueden consultar las Sentencias C 160 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz y C 174 de 2017 M.P. María Victoria Calle.

Al respecto, Sanabria (2019) pone de presente en el análisis de los ámbitos de protección que la Corte establece en torno a este derecho¹⁹⁷, una revisión de la discusión en torno a la forma en que este acceso se desarrolle. Esta discusión es pertinente, pues dentro de las formas que el Ejecutivo ha dispuesto con posterioridad a la providencia de la Corte, la Ley 1776 de 2016 estableció la posibilidad de otorgar grandes zonas de baldíos de la Nación en ciertas zonas del país mediante contratos de concesión a personas jurídicas para su explotación. Frente a ese caso la autora plantea de manera categórica que dichas formas contrarían el ámbito de protección del acceso a la propiedad de la tierra de la población campesina pues:

El acceso a los baldíos adjudicables debería incluir la opción de que los campesinos accedan a la propiedad de estos, razón por la cual arrendar o dar en concesión baldíos adjudicables, en principio es improcedente, dado que impide que el baldío llegue a ser adjudicado (p 14).

Por último, en términos prospectivos se plantean dos cuestiones con relación al desarrollo de futuros controles de constitucionalidad de nuevas normas agrarias. Estas preguntas se formulan, dada la trascendencia para el ordenamiento jurídico colombiano del proceso de implementación del Acuerdo de Paz, y la relevancia de la reciente Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.

Frente al primero de las cuestiones, esta se manifiesta con ocasión del hecho que la última norma agraria que determinaba las formas de acceso a la tierra es un desarrollo normativo del Acuerdo de Paz. La particularidad del Decreto Ley 902 de 2017 como directo desarrollo del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y la Guerrilla de las FARC-EP supone la pregunta sobre los impactos que el tenor del Acto Legislativo 02 de 2017, que estipuló la estabilidad jurídica de los desarrollos normativos del Acuerdo de Paz y el cumplimiento de buena fe por parte de todas las autoridades del Estado, puede tener sobre la eventual posibilidad de una modificación normativa del mismo. Una hipótesis plausible sostiene que una modificación normativa de las formas estipuladas en esta norma que contraríen el tenor del Acuerdo puede ser causal para la declaratoria de inconstitucionalidad en un eventual control por parte de la Corte.

¹⁹⁷ Fundamento jurídico 7.7.

Por último, si bien el Ejecutivo Nacional decidió no suscribir la Declaración Universal sobre los Derechos de los Campesinos es también una posibilidad bastante plausible que este instrumento internacional empiece a ser un criterio de interpretación para fundar las decisiones de la Corte en materia de control de constitucionalidad de las normas agrarias en razón de la doctrina del bloque de constitucionalidad que para dichos instrumentos, aun no incorporándose directamente al sistema normativo colombiano, dicatmina que si pueden ser parámetro de interpretación para las decisiones de la Corte en que se consideren la vulneración de derechos de la población rural.

No es propósito de este escrito contemplar las problemáticas del futuro del control de constitucionalidad de normas agrarias, pero es dable enunciar los problemas de este control en el futuro. De esta manera podemos complementar el balance del control de constitucionalidad en la definición de los marcos jurídico constitucionales del derecho a la tierra en el ordenamiento colombiano.

Referencias bibliográficas:

- Abramovich, V & Courtis, C. (2002). Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid: Ed. Trotta.
- Alexy, R. (2008). Teoría de los Derechos Fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alvarenga, I. (1977). Temas de Derecho Agrario y Reforma Agraria. San José: Ed. Universitaria Centroamericana.
- Bernal, C. (2005). El derecho de los derechos. Bogotá D.C.: Ed. Universidad Externado de Colombia.
- Botero, J. (1994) Adjudicación, explotación y comercialización de baldíos y bosques nacionales. Evolución histórico-legislativa, 1830-1930. Bogotá. D.C.: Banco de la República.
- Chalita, M. et al. (1991). Los derechos agrarios. Propuesta para la discusión de la Asamblea Nacional Constituyente. Disponible en: <http://babel.ban-repcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/264> (Consultado el 25-09-19)
- García, A. (1967). Dinámica de las reformas agrarias en América Latina. Santiago de Chile: Icir.
- _____ (1982). Modelos Operacionales de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en América Latina. San José: IICA 1982.
- López, D. (2001). El derecho de los jueces: obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial Bogotá D.C.: Legis.
- Machado, A. (2009). Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia De la colonia a la creación del Frente Nacional. Bogotá D.C: Universidad Nacional.
- _____ (2009^a). La reforma rural, una deuda social y política. Bogotá D.C: Universidad Nacional.
- _____. (2013). La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional. Bogotá. D. C.: Centro Nacional de Memoria Histórica.

- Pérez, D. (2017). De los derechos agrarios al derecho fundamental al territorio. La mutación de los fundamentos constitucionales del derecho agrario en Colombia. 1991-2015. Tesis para optar al título de Magister en Derecho Público. Facultad de Derecho Universidad Externado de Colombia.
- Restrepo, J; Bernal, A. (2014). La cuestión agraria. Tierra y postconflicto en Colombia. Bogotá D.C.: Pinguin Random House.
- Reyes, A. (2016). La reforma rural para la paz. Bogotá D.C.: Pinguin Random House.
- Sanabria, D. (2019). El derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra. Bogotá D.C.: CAPAZ.
- Uprimny, R. (2001). El Bloque de Constitucionalidad en Colombia: un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal. En: O' Donnel, D, Uprimny, M, y Villa, A. (comp). Compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional. Bogotá D.C.: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos. Compilación de Jurisprudencia y doctrina nacional e internacional.
- Villaveces, J. (2008). Política de tierra en Colombia. Enfoques y perspectivas de política pública. Cali: ICESI.
- Villaveces, J. & Sanchez, F. (2014). Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia 1900-2012. Bogotá D.C.: UniAndes.